



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 3 stycznia 2024 r.

Pozycja 1

## WYROK

z dnia 13 czerwca 2023 r.

Sygn. akt SK 42/21\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący  
Piotr Pszczółkowski – I sprawozdawca  
Wojciech Sych  
Michał Warciński  
Rafał Wojciechowski – II sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 czerwca 2023 r., skargi konstytucyjnej T.K. o zbadanie zgodności:

art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65) i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.) w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 91 ust. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 128 ust. 4 zdanie trzecie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) w związku z § 43 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555), rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje odszkodowania za rzeczywistą szkodę wynikającą ze zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 22 czerwca 2023 r. w Dz. U. poz. 1175.

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło większością głosów.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 1 kwietnia 2020 r. – zarejestrowanej 27 lipca 2021 r. pod sygn. SK 42/21 – T.K. (dalej: skarżąca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 344; dalej: u.g.n., ustawa o gospodarce nieruchomościami) i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 555; dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny) w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jest niezgodny art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

1.1. Na nieruchomości skarżącej przebiega linia elektroenergetyczna wysokiego napięcia, która została przeciągnięta wraz z posadowieniem na tej nieruchomości słupa na mocy decyzji Starosty S. z 2014 r.

Decyzją z 2016 r. Starosta S. ustalił na rzecz skarżącej odszkodowanie w kwocie 25 897 zł za szkody powstałe w następstwie założenia i przeprowadzenia urządzeń infrastruktury przesyłowej. Odszkodowanie objęło szkody tymczasowe w produkcji rolnej (w kwocie 13 661 zł), a także szkodę z tytułu posadowienia słupa elektroenergetycznego (w kwocie 4000 zł) oraz szkodę z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek ograniczenia sposobu jej wykorzystania (w kwocie 8 236 zł). Ustalenie wysokości tego odszkodowania nastąpiło na podstawie operatu szacunkowego, sporządzonego w 2016 r., uznanego przez organ za prawidłowy i rzetelny.

Skarżąca wniosła odwołanie w trybie postępowania administracyjnego, lecz na mocy decyzji z 2016 r. Wojewoda P. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Starosty S. z 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości odszkodowania. Organ odwoławczy wskazał ustawowe regulacje dotyczące zasad ustalania wysokości odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z realizacją na niej urządzeń infrastruktury przesyłowej, w tym na konieczność uczynienia podstawą rozstrzygnięcia operatu szacunkowego nieruchomości sporządzonego przez uprawnionego rzeczoznawcę. Organ wziął również pod uwagę, że zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek decyzji Starosty S. z 2014 r. w sprawie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związku z realizacją urządzeń infrastruktury przesyłowej obejmuje wyłącznie negatywne skutki wynikające z budowy urządzeń opisanych w tej decyzji.

Na mocy wyroku z 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w B. uchylił jednak decyzje organów administracji obu instancji. Zdaniem sądu, organy administracji nie przeanalizowały właściwie podniesionych przez skarżącą zarzutów dotyczących wadliwości operatu szacunkowego, polegającej na pominięciu niektórych ustawowych wyznaczników wyceny

zmniejszenia wartości nieruchomości i arbitralnym wyborze współczynników służących wyliczeniu wysokości tego zmniejszenia.

W wyroku z 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), po rozpoznaniu skargi kasacyjnej spółki Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., uchylił wyrok sądu pierwszej instancji oraz oddalił skargę skarżącej na decyzje administracyjne. W ocenie NSA, sąd pierwszej instancji błędnie ocenił normy prawa materialnego określające zakres odszkodowania podlegający oszacowaniu w operacie. Zdaniem NSA, odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości obejmuje jedynie szkody na obszarze objętym zajęciem, który został określony w decyzji administracyjnej, natomiast kwestia szkód powstałych podczas realizacji inwestycji poza obszarem wskazanym w takiej decyzji nie może być przedmiotem postępowania odszkodowawczego, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n. Ponadto, odszkodowanie za zaistniałe szkody może zostać powiększone jedynie o kwotę odpowiadającą zmniejszeniu wartości nieruchomości wynikającemu wyłącznie z działań stanowiących powód zajęcia gruntu. Zmniejszenie wartości nieruchomości musi nastąpić na skutek zrealizowania inwestycji, a więc nie może być konsekwencją ograniczeń wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego. Niedopuszczalne jest, aby szkody związane z uwzględnieniem w planie zagospodarowania przestrzennego linii elektroenergetycznej przebiegającej na danym terenie były wypłacane w ramach odszkodowania ustalanego na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. W tym zakresie przysługuje właścicielowi inne roszczenie, które zostało przewidziane w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obecnie: Dz. U. z 2020 r. poz. 293, ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

1.2. Skarżąca wskazała, że na skutek zastosowania w jej sprawie zaskarżonej normy, zrekonstruowanej na podstawie przepisów wskazanych w *petitum* skargi, nie otrzymała pełnego odszkodowania za to, że część jej nieruchomości została przeznaczona na realizację infrastruktury przesyłowej, a następnie zajęta pod słup i przewody linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia. Regulacja ustawowa jest lakoniczna, ponieważ nie precyzuje, na czym mają polegać szkody powstałe wskutek zdarzenia opisanego w art. 124 ust. 1 u.g.n. i co należy rozumieć pod pojęciem zmniejszenia wartości nieruchomości w następstwie wydania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z gruntu. W efekcie w orzecznictwie sądowym dostrzec można odmienne stanowiska odnośnie do charakteru prawnego odszkodowania przewidzianego w art. 128 u.g.n. Niemniej zdaje się dominować pogląd, zgodnie z którym odszkodowanie za szkody spowodowane budową urządzenia infrastruktury przesyłowej powiększa się jedynie o kwotę odpowiadającą zmniejszeniu wartości nieruchomości, jeżeli zmniejszenie nastąpiło wyłącznie wskutek działań będących powodem czasowego zajęcia nieruchomości. Zmniejszenie tej wartości musi nastąpić tylko w następstwie zrealizowanej inwestycji. Nie może być natomiast konsekwencją ograniczeń wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego, który – niezależnie od tego, kiedy będzie zrealizowany – może ograniczać swobodę korzystania z danej nieruchomości, a w efekcie zmniejszać jej wartość.

Zdaniem skarżącej, skoro ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, które jest ustanawiane na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., powinno być zgodne z planem miejscowym (a w razie braku takiego planu – z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), to zmniejszenie wartości nieruchomości w związku z utworzeniem na niej infrastruktury przesyłowej jest pochodną ograniczeń wprowadzonych zarówno planem miejscowym (decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), jak i decyzją, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. Tymczasem ze względu na zaskarżoną regulację prawną, przysługujące skarżącej prawo do odszkodowania pokrywa tylko w części szkodę wynikającą z przeprowadzenia na jej nieruchomości infrastruktury przesyłowej. Skarżąca nie uzyskała, w szczególności, odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości wynikające z utraty możliwości zmiany jej przeznaczenia lub zmiany sposobu jej faktycznego użytkowania.

Skarżąca przypominała stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ścisłego związku zachodzącego między ograniczeniem prawa własności i odszkodowaniem, który to związek sprawia, że przyznanie roszczeń odszkodowawczych w wypadku ograniczania prawa własności nie należy do sfery swobody decyzyjnej ustawodawcy, lecz jest konstytucyjną koniecznością wynikającą z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Roszczenie o odszkodowanie stanowi bowiem substytut uprawnień właścicielskich. Skarżąca zwróciła też uwagę na to, że środki prawne pozwalające właścicielowi skutecznie przeciwdziałać posadowieniu na jego nieruchomości infrastruktury przesyłowej są bardzo ograniczone, w związku z czym zagwarantowanie odpowiedniej rekompensaty nabiera szczególnego znaczenia. Zatem – w ocenie skarżącej – zaskarżona regulacja prawna, ograniczająca możliwość uzyskania słusznego odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości wynikające z realizacji inwestycji infrastrukturalnej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., stanowi jednocześnie ograniczenie prawa własności, które musi odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Tymczasem, choć przepisy ustawowe – tj. art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. – same w sobie nie wyłączają dopuszczalności przyznania pełnego odszkodowania, takie ograniczenie wynika z aktu podustawowego, w którym wyliczono okoliczności uwzględniane podczas dokonywania oszacowania zmniejszenia wartości nieruchomości. Ani art. 128 ust. 4 u.g.n., ani żaden inny przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zawierają wytycznych dotyczących wyznaczników szacowania obniżenia wartości nieruchomości w następstwie zdarzeń opisanych w art. 120 i art. 124-126 u.g.n. Zasady szacowania uregulowane są jedynie w § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny, co stanowi naruszenie zasady wyłączności ustawy w zakresie ograniczeń prawa własności.

Ponadto, pozbawienie właścicieli gruntów zajętych pod inwestycje możliwości uzyskania pełnego odszkodowania, uwzględniającego też tzw. szkodę planistyczną, nie jest – w ocenie skarżącej – uzasadnione żadną z wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. O ile realizacja inwestycji służącej zaspakajaniu potrzeb zbiorowych uzasadnia pewne ograniczenia korzystania z prawa własności, o tyle nie uzasadnia ona już ograniczeń dotyczących wysokości odszkodowania. Wynikające z zaskarżonej regulacji ograniczenie możliwości dochodzenia odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., nie spełnia zatem testu proporcjonalności.

Zdaniem skarżącej, kwestionowanego ograniczenia nie uzasadnia również to, że odszkodowanie za tzw. szkodę planistyczną może być dochodzone w odrębnym postępowaniu. Rozdzielenie postępowania o odszkodowanie z tytułu szkody planistycznej i postępowania o odszkodowanie z tytułu szkody powstałej wskutek decyzji starosty o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, wydanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., nie upraszcza właścicielowi nieruchomości dochodzenia roszczeń, lecz wiąże się raczej z dodatkowymi utrudnieniami. W niektórych wypadkach właściciel może w ogóle nie mieć świadomości przysługiwania mu roszczenia planistycznego, co pozbawia go możliwości dochodzenia części odszkodowania w trybie przewidzianym w art. 128 ust. 4 u.g.n. Niezwykle trudne jest też jednoznaczne ustalenie, w jakim stopniu na obniżenie wartości nieruchomości wpływają ograniczenia sposobu jej użytkowania wynikające z planu miejscowego, a w jakim stopniu tożsame lub podobne ograniczenia sformułowane w decyzji starosty wydanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. Rozdzielenie obu tych trybów dochodzenia odszkodowania prowadzi do tego, że aby uzyskać pełne odszkodowanie za szkody wyrządzone zajęciem nieruchomości pod infrastrukturę przesyłową, właściciel musi stać się stroną dwóch postępowań, co wiąże się choćby z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów.

1.3. W piśmie procesowym z 7 stycznia 2021 r. skarżąca wskazała, że art. 91 ust. 2 Konstytucji został omyłkowo wskazany w *petitum* skargi jako wzorzec kontroli, wobec czego

nie wnosi o zbadanie zgodności zaskarżonej regulacji z tym przepisem. Wnosi natomiast o rozpoznanie skargi z uwzględnieniem wzorca wskazanego w jej uzasadnieniu, mianowicie art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżąca sprecyzowała jednocześnie, że zastosowanie zaskarżonej regulacji jako podstawy wyroku NSA doprowadziło do naruszenia chronionego na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji prawa do odszkodowania za ograniczenie korzystania z prawa własności. Sposób uregulowania zasad dochodzenia odszkodowania narusza wymagania wynikające z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 23 sierpnia 2021 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie przystępuje do niniejszego postępowania.

3. W piśmie z 25 października 2021 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia w sprawie wyceny – w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny wniósł jednocześnie o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Prokurator Generalny wskazał, że skarżąca objęła zakresem zaskarżenia również tą sytuację, w której nie dochodzi do uwzględnienia odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tymczasem nieruchomość skarżącej była objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i nie wydawano decyzji o ustaleniu lokalizacji takiej inwestycji. W konsekwencji należy umorzyć postępowanie w zakresie, w jakim zaskarżenie obejmuje decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

3.2. Prokurator Generalny, odwołując się do orzecznictwa trybunalskiego, zwrócił uwagę na to, że roszczenie odszkodowawcze, będąc odrębnym prawem podmiotowym o charakterze majątkowym, stanowi jednocześnie instrument ochrony interesów właścicieli z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. W kontekście instytucji wywłaszczenia prawo do odszkodowania można uznać za swoisty surogat prawa własności nieruchomości. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami mają realizować zawarty w Konstytucji wymóg, aby wywłaszczenie odbywało się za słusznym odszkodowaniem.

Wydawana na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. decyzja o zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości stanowi rodzaj decyzji o wywłaszczeniu, polegającym na czasowym ograniczeniu wykonywania prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, na której zachodzi potrzeba wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej o charakterze publicznym. Ustawa wymaga zgodności wynikającego z takiej decyzji ograniczenia z dokumentami planistycznymi, tj. planem miejscowym albo decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Dokumenty te wyznaczają cel publiczny, jaki ma być zrealizowany dzięki wybudowaniu publicznych urządzeń infrastruktury technicznej, oraz określają terytorialny zasięg dopuszczalności lokalizacji takiej inwestycji. Determinują tym samym charakter i zakres ograniczeń wprowadzanych na podstawie decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n.

Choć odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. nie ma charakteru cywilnoprawnego, to oparte jest na zasadach wynikających z prawa

cywilnego. W szczególności wysokość odszkodowania powinna rekompensować jedynie te szkody, które pozostają w związku przyczynowym ze zdarzeniem, które je wywołało. Powinna ona odpowiadać różnicy między stanem rzeczywistym oraz stanem hipotetycznym, jaki by zaistniał, gdyby nie zdarzenie będące źródłem szkody. Prokurator Generalny stwierdził, że odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości obejmuje zatem jedynie szkody powstałe na obszarze objętym czasowym zajęciem, określonym w decyzji zezwalającej na takie zajęcie, natomiast szkody powstałe w związku z realizacją inwestycji poza obszarem wskazanym w decyzji, a także szkody powstałe przed okresem czasowego zajęcia nieruchomości lub po tym czasie (z wyjątkiem szkód będących następstwem działań zmierzających do przywrócenia stanu nieruchomości sprzed jej zajęcia) nie mogą być przedmiotem postępowania odszkodowawczego, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n. Takie szkody mogą być dochodzone przez właścicieli w trybie cywilnoprawnym. Odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą zmniejszeniu wartości nieruchomości tylko wówczas, gdy takie zmniejszenie nastąpiło na skutek działań stanowiących powód czasowego zajęcia nieruchomości. W orzecznictwie administracyjnym zgodnie przyjmuje się, że zmniejszenie tej wartości musi nastąpić tylko w wyniku zrealizowanej inwestycji, a nie ograniczeń wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego. W razie uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób, będących następstwem uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, właścicielowi przysługują na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 lub 2 u.p.z.p. odrębne roszczenia o odszkodowanie lub wykup nieruchomości, które mają charakter cywilnoprawny i są realizowane w drodze umowy. Nawet gdyby po uchwaleniu planu obniżenie wartości nieruchomości nie wiązało się bezpośrednio z brakiem możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy, właścicielowi służy odszkodowanie pod warunkiem zbycia nieruchomości.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę na różnice między dochodzeniem odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., a odszkodowaniem za zmniejszenie wartości nieruchomości będące następstwem uchwalenia planu miejscowego. Odszkodowanie przewidziane w art. 128 ust. 4 u.g.n. związane jest z działaniami inwestora prowadzącego prace inwestycyjne na cudzej nieruchomości na podstawie decyzji starosty o ograniczeniu sposobu korzystania przez właściciela z tej nieruchomości. Odszkodowanie za tzw. szkody planistyczne wiąże się zaś z uchwaleniem lub zmianą przez gminę planu miejscowego. Między tymi zdarzeniami zachodzić może nawet znaczna różnica czasowa. Roszczenia powstają więc w innym terminie. Dochodzone są też w różnych trybach (pierwsze – w trybie administracyjnym, drugie – w postępowaniu cywilnym). Ponadto, obowiązek zapłaty odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości z powodu zdarzeń przewidzianych w art. 124 ust. 1 u.g.n. obciąża podmiot, który uzyskał zezwolenie na czasowe zajęcie nieruchomości. Odszkodowanie wynikające z obniżenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego obciąża natomiast gminę. Odmienne są zasady ustalania wysokości tych odszkodowań. Zasady ustalenia wysokości odszkodowania z powodu zdarzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., uregulowano w art. 128 ust. 4 u.g.n. i § 43 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wyceny. Wzajemne rozliczenia między właścicielem i gminą z tytułu tzw. szkody planistycznej określa art. 36 u.p.z.p.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wskazane odrębności obu typów odszkodowania nie przemawiają za – postulowaną przez skarżącą – możliwością ich łącznego dochodzenia w jednym postępowaniu, mianowicie w postępowaniu przewidzianym w art. 128 ust. 4 u.g.n. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa właściciel nieruchomości może dochodzić roszczeń związanych z obniżeniem wartości nieruchomości w odrębnych postępowaniach od tych podmiotów, których działanie wyrządziło mu szkodę, i w czasie bezpośrednio powiązanym z faktem wyrządzenia tych szkód. Właściciel ma więc zapewnioną sądową drogę dochodzenia roszczeń zarówno wobec inwestora prowadzącego prace inwestycyjne na jego gruncie, jak

i wobec gminy, która w planie miejscowym przewidziała inwestycję celu publicznego na jego nieruchomości. Tak ukształtowany system środków dochodzenia roszczeń nie narusza konstytucyjnego standardu ochrony prawa własności. Mieści się w zakresie autonomii decyzyjnej ustawodawcy.

4. W piśmie z 24 lutego 2022 r. Rada Ministrów zajęła stanowisko w sprawie oraz wniosła o umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Z ostrożności procesowej Rada Ministrów – na wypadek, gdyby Trybunał nie uwzględnił wniosku o umorzenie postępowania w całości – wniosła o orzeczenie, że art. 128 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. i w związku z § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny w zakresie, w jakim pomija przy ustalaniu wysokości odszkodowania z tytułu ograniczenia, na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., sposobu korzystania z nieruchomości szkodę polegającą na zmniejszeniu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.1. Rada Ministrów uzasadniła wniosek o umorzenie postępowania w całości tym, że pełnomocnik procesowy, który podpisał skargę konstytucyjną, nie uzyskał od skarżącej szczegółowego pełnomocnictwa, a więc nie miał wystarczającej legitymacji do działania w jej imieniu.

Rada Ministrów, powołując się na zasadę odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu cywilnym w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wskazała na konieczność szczegółowego oznaczenia przedmiotu zaskarżenia w treści pełnomocnictwa szczególnego, udzielanego do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej.

Tymczasem w niniejszej sprawie, po pierwsze, zakres umocowania wynikający z pełnomocnictwa udzielonego przez skarżącą obejmował tylko wniesienie skargi oraz reprezentowanie skarżącej podczas postępowania przed Trybunałem. Nie wskazano w nim umocowania do sporządzenia skargi. Po drugie, w treści pełnomocnictwa wskazano jako przedmiot kontroli „stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 128 ust. 4 [u.g.n.]”, bez żadnego dodatkowego doprecyzowania granic zaskarżenia. Jednak w *petitum* skargi nie tylko jako przedmiot kontroli wskazano ten przepis w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. i § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia w sprawie wyceny, lecz także doprecyzowano go przez ujęcie w sposób zakresowy konkretnej treści normatywnej (normy prawnej), która miałaby z tych przepisów wynikać. Rada Ministrów stwierdziła zatem, że w treści pełnomocnictwa nie określono treści normy prawnej, której konstytucyjność została zakwestionowana w skardze konstytucyjnie, ani nie wskazano w sposób wyczerpujący przepisów, na podstawie których taka norma została zrekonstruowana. Po trzecie, pełnomocnictwo udzielone przez skarżącą nie precyzowało też wzorców kontroli przez wskazania konkretnych przepisów Konstytucji, w świetle których miał zostać oceniony art. 128 ust. 4 u.g.n. Pełnomocnictwo pozostawiło pełnomocnikowi pełną swobodę w przedmiocie określenia wzorców kontroli.

Z tych względów pełnomocnictwo udzielone w niniejszej sprawie nie spełniło, zdaniem Rady Ministrów, wymogu określoności przedmiotowej przewidzianego dla pełnomocnictwa szczególnego. W konsekwencji, skoro warunkiem dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest prawidłowe umocowanie pełnomocnika przez skarżącego, brak takiego umocowania powinien skutkować umorzeniem przez Trybunał postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Z ostrożności procesowej Rada Ministrów zajęła również stanowisko merytoryczne w sprawie.

4.2.1. Rada Ministrów zwróciła uwagę, że – w świetle treści *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej – kontrola konstytucyjności w niniejszej sprawie miałyby dotyczyć w istocie pominięcia prawodawczego. Przedmiot pominięcia prawodawczego nie został jednak określony w sposób konsekwentny. Z *petitum* skargi konstytucyjnej wynikałoby, że zarzuty odnoszą się do niemożności wyrównania na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. szkód polegających na zmniejszeniu wartości nieruchomości w następstwie zmiany planu miejscowego lub wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W uzasadnieniu skargi poruszone zostały tymczasem dwa odrębne problemy prawne, dotyczące nie tylko szkody wynikającej z aktów planistycznych, lecz także szkody będącej następstwem niemożności zmiany przeznaczenia lub sposobu faktycznego użytkowania nieruchomości w związku z wydaniem decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., i posadowienia inwestycji na nieruchomości. Jednak, zdaniem Rady Ministrów, skarżąca nie wyjaśniła, w jaki sposób wydanie przez starostę decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., miałyby skutkować niemożnością zmiany przeznaczenia lub sposobu faktycznego użytkowania nieruchomości, ani nie przedstawiła argumentacji uzasadniającej, że zmiana przeznaczenia nieruchomości w związku z wydaniem decyzji określonej w tym przepisie nie podlega uwzględnieniu podczas naprawiania szkody na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. Z tego względu ocena Trybunału może obejmować wyłącznie pominięcie polegające na braku uwzględnienia szkody planistycznej podczas ustalania wysokości odszkodowania na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n.

Z uwagi na konkretny charakter kontroli realizowanej w postępowaniu wszczętym wniesieniem skargi konstytucyjnej, ocenie w niniejszym postępowaniu poddane może być pominięcie możliwości dochodzenia szkody planistycznej wynikającej z uchwalenia planu miejscowego. W stanie faktycznym, który legł u podstaw skargi konstytucyjnej, nie doszło do zmiany planu miejscowego. Ponadto, w związku z tym, że nieruchomość była objęta planem, nie było konieczności wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W konsekwencji postępowanie powinno ulec umorzeniu we wskazanym powyżej zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2.2. Zdaniem Rady Ministrów, istota problemu konstytucyjnego przedstawionego w skardze konstytucyjnej nie dotyczy pozbawienia właściciela nieruchomości prawa do odszkodowania z tytułu tzw. szkody planistycznej. Skarżąca przyznała, że w aktualnym stanie prawnym odszkodowanie takie przysługuje na podstawie art. 36 u.p.z.p. Problem konstytucyjny odnosi się zatem jedynie do braku możliwości dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n., a więc koncentruje się na przyjętym przez ustawodawcę modelu postępowania właściwego w sprawie stwierdzenia szkody planistycznej, ustalenia jej wysokości i przyznania słusznej rekompensaty.

Rada Ministrów wyjaśniła, że konstytucyjny standard ochrony praw majątkowych, w tym zwłaszcza prawa własności, wymaga niewątpliwie tego, aby podmiot, który poniósł szkodę planistyczną, uzyskał stosowną rekompensatę. Na płaszczyźnie konstytucyjnej jednym z warunków dopuszczalności dokonywanej w interesie publicznej ingerencji w prawo własności nieruchomości, wynikającej z uchwalenia (zmiany) planu miejscowego, jest zapewnienie efektywnego mechanizmu wyrównywania szkód poniesionych przez właściciela nieruchomości. Taki mechanizm ustawodawca jednak zapewnił. Art. 36 ust. 1 u.p.z.p. przewiduje – alternatywnie – roszczenie o odszkodowanie oraz roszczenie o wykup nieruchomości. Oba roszczenia realizują ten sam interes polegający na zapewnieniu ekwiwalentu służącego usunięciu skutków zmiany wykonywania prawa własności w razie uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Właściciel nieruchomości może domagać się od gminy odszkodowania za rzeczywistą szkodę, jakiej doznał w wyniku ograniczenia korzystania z nieruchomości, albo żądać wykupienia przez gminę nieruchomości lub jej części, jeśli korzystanie z nieruchomości



lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Jeżeli właściciel nie skorzystał z tych roszczeń, może żądać od gminy, na podstawie art. 36 ust. 3 u.p.z.p., odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości w chwili jej zbycia. Wysokość odszkodowania ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości. Powinna ona odpowiadać różnicy między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą planu lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem planu. Celem tego roszczenia jest ochrona właściciela nieruchomości przed negatywnym skutkiem zmiany planistycznej polegającym na obniżeniu wartości nieruchomości. Można go dochodzić w terminie 5 lat od dnia, w którym zaczął obowiązywać plan miejscowy albo jego zmiana.

Zdaniem Rady Ministrów, ujęty w art. 36 u.p.z.p. mechanizm kompensacji uszczerbku majątkowego wynikającego z uchwalenia (zmiany) planu miejscowego stanowi realizację opartego na konstytucyjnym standardzie ochrony własności założenia, że szkoda planistyczna nie może pozostawać bez wyrównania. Ustawodawca przewidział wachlarz roszczeń, zróżnicowanych pod względem treści i przesłanek ich dochodzenia, które mają pozwalać na ochronę interesu właściciela nieruchomości w preferowany przez niego sposób. Jednocześnie roszczenia te zostały wyraźnie połączone z uchwaleniem albo zmianą planu miejscowego, które stanowią źródło szkody planistycznej. Chodzi o szkody bezpośrednio związane z działalnością planistyczną gminy, a nie o szkody, dla których powstania konieczne jest ziszczenie się jeszcze innych zdarzeń, polegających np. na wydaniu decyzji administracyjnej ograniczającej sposób korzystania z nieruchomości lub realizacji inwestycji celu publicznego. Ustawodawca przyjął trafne założenie, zgodnie z którym kompensacja szkody planistycznej powinna nastąpić bezpośrednio po jej powstaniu i nie może być uwarunkowana faktyczną realizacją zamierzeń inwestycyjnych przewidzianych w akcie planistycznym. Art. 36 u.p.z.p. pozwala na wyrównanie szkody planistycznej bez względu na to, czy określony w planie miejscowym nowy sposób korzystania z nieruchomości i związane z nim ograniczenia zostaną urzeczywistnione (w szczególności czy inwestycja w praktyce zostanie zrealizowana), czy też pozostaną jedynie niezrealizowanymi lub oczekującymi na realizację postanowieniami aktu planistycznego.

Rada Ministrów stwierdziła, że postulowane przez skarżącą rozwiązanie, aby odszkodowanie z tytułu szkody planistycznej stanowiło składową odszkodowania przewidzianego w art. 128 ust. 4 u.g.n., prowadziłoby do rozerwania związku między źródłem szkody a odszkodowaniem i normatywnym mechanizmem kompensacji szkody. Kompensacja szkód planistycznych stawałaby się wówczas możliwa dopiero po zakończeniu realizacji inwestycji celu publicznego. Taka sytuacja nie pozwalałaby na efektywną ochronę własności nieruchomości. Podmiot, który doznał szkody planistycznej, musiałby oczekiwać na odszkodowanie przez dłuższy i trudny do przewidzenia czas, a nawet mógłby takiego odszkodowania w ogóle nie uzyskać, jeżeli realizacja inwestycji zostałaby zaniechana. W ocenie Rady Ministrów, nie ma uzasadnionych podstaw, aby roszczenia służące naprawieniu szkody planistycznej wiązać z późniejszymi decyzjami określającymi ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości. Co prawda decyzje wydawane w trybie opisanym w art. 124 ust. 1 u.g.n. muszą być zgodne z planem miejscowym, a w razie jego braku – z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jednak nie oznacza to, że przyczyną szkody związanej z wydaniem takich decyzji jest akt planistyczny. Przyczyną uszczerbku majątkowego w wypadku szkody planistycznej jest uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiana, z kolei odszkodowanie przyznawane na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. służy naprawieniu szkód, które zostały spowodowane wydaniem przez starostę zezwolenia na założenie i przeprowadzenie przez nieruchomość określonych urządzeń technicznych, z czego wynikło ograniczenie sposobu korzystania z nie-

ruchomości. Odszkodowanie powinno iść w parze ze zdarzeniem bezpośrednio powodującym powstanie szkody.

Rada Ministrów zwróciła uwagę, że w obu wypadkach nie tylko występują różne źródła szkód, lecz także odmienna jest tożsamość podmiotów obowiązanych do ich naprawienia. Przewidziane w art. 36 u.p.z.p. roszczenia z tytułu szkody planistycznej przysługują przeciwko gminie, będącej podmiotem sprawującym władztwo planistyczne. W wypadku wywłaszczenia w sposób przewidziany w art. 124 ust. 1 u.g.n. podmiotem zobowiązanym do wypłaty odszkodowania jest z kolei osoba lub jednostka organizacyjna, która uzyskała zezwolenie określone w tym przepisie.

Rada Ministrów stwierdziła ponadto, że standardy konstytucyjne nie nakładają na ustawodawcę obowiązku zapewnienia możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu szkody planistycznej w postępowaniu administracyjnym. Konstytucja wymaga tylko takiego ukształtowania przesłanek materialnych oraz podstaw proceduralnych dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, aby w sposób rzeczywisty umożliwiały uzyskanie słusznego odszkodowania. Przyjęcie, że w wypadkach spornych roszczenia takie powinny być dochodzone w postępowaniu cywilnym na drodze sądowej, zapewnia należytą ochronę praw jednostek. Prawo do sądu i droga sądowa z założenia służą bowiem najpełniejszej realizacji praw w sytuacjach spornych. Jednocześnie przepisy o postępowaniu cywilnym przewidują zwrot kosztów postępowania na zasadzie odpowiedzialności za wynik sprawy, a także możliwość zwolnienia strony od kosztów sądowych ze względu na jej sytuację majątkową, co istotnie niweluje ekonomiczny ciężar dochodzenia praw jednostki w tym postępowaniu.

Zdaniem Rady Ministrów, ustawodawca, kształtując przepisy odszkodowawcze w sposób kwestionowany przez skarżącą, działał w granicach przysługującej mu swobody prawodawczej. Spośród różnych, potencjalnie dostępnych rozwiązań normatywnych – nie wykraczając poza ramy tej swobody – wybrał te, która uznał za preferowane w kontekście rozwiązań systemowych, a wyborem tym nie naruszył standardu konstytucyjnego, lecz zapewnił jego prawidłową realizację. Ustawodawca prawidłowo rozdzielił i unormował w dwóch różnych aktach prawnych procedury dochodzenia roszczeń planistycznych i roszczeń wynikających z decyzji wywłaszczeniowych, w tym decyzji przewidzianych w art. 124 ust. 1 u.g.n. Za takim rozwiązaniem przemawiają względy przedmiotowe (różne źródła szkody) oraz podmiotowe (różne podmioty obowiązane do wyrównania szkody). Rozdzielenie i wyodrębnienie obu mechanizmów odszkodowawczych pozwala uniknąć sytuacji, w której szkoda planistyczna nie zostanie zrekompensowana (w wypadku braku realizacji inwestycji celu publicznego) albo nastąpi to ze znacznym opóźnieniem (gdy realizacja inwestycji zostanie odwleczona w czasie, często na nieznanym z góry termin). Mechanizm przewidziany w art. 36 u.p.z.p. zapewnia możliwość dochodzenia wyrównania uszczerbku majątkowego polegającego na zmniejszeniu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia albo zmiany planu miejscowego, podczas gdy mechanizm ujęty w art. 128 ust. 4 u.g.n. realizuje prawo właściciela do uzyskania rzeczywistego odszkodowania za szkody dokonane wywłaszczeniem polegającym na ograniczeniu sposobu korzystania z gruntu w związku z realizacją inwestycji celu publicznego.

5. W piśmie z 10 lutego 2023 r. Marszałek Sejmu, działając w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o umorzenie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że sformułowanie przez skarżącą zarzutu związanego z brakiem zawarcia przez prawodawcę określonej regulacji wymaga przeprowadzenia oceny, czy w analizowanej sprawie występuje problem pominięcia prawodawczego, czy problem zaniechania prawodawczego. Zwrócił uwagę, że problem konstytucyjny w ujęciu przedstawionym przez skarżącą nie dotyczy pozbawienia jednostki prawa do odszkodowania z tytułu

szkody planistycznej, lecz odnosi się do braku możliwości prawnych jego uzyskania w pełnym zakresie na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. Jednak, zdaniem Marszałka Sejmu, nie ma „jakościowej tożsamości” między dochodzeniem odszkodowania za szkody, o których mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., oraz dochodzeniem odszkodowania z tytułu szkody planistycznej w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Nie ma też konstytucyjnego nakazu uregulowania obu wskazanych zagadnień w art. 128 ust. 4 u.g.n. Problem szkód planistycznych został świadomie uregulowany przez ustawodawcę w osobnej ustawie. Nie można zatem przyjąć, że przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie stanowi pominięcie prawodawcze.

Marszałek Sejmu zwróci jednocześnie uwagę, że Konstytucja, choć tworzy ramy zinstytucjonalizowanych rozwiązań prawnych w zakresie naprawiania szkód poniesionych przez właścicieli nieruchomości, to jednak nie przesądza trybu i szczegółowych zasad, w jakich miałyby to następować. Wymaga ona ukształtowania przesłanek materialnych oraz proceduralnych dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w sposób umożliwiający uzyskanie słusznego odszkodowania, ale też pozostawia w tym względzie ustawodawcy daleko idącą swobodę. Ustawodawca, realizując ten konstytucyjny obowiązek, unormował w dwóch różnych aktach normatywnych instytucję odszkodowania z tytułu ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości, o których mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., oraz zasady dochodzenia roszczeń planistycznych w rozumieniu art. 36 ust. 1 u.p.z.p., ponieważ zakres przedmiotowy i podmiotowy rozwiązań prawnych ujętych w obu ustawach jest odmienny. Za odrębnym uregulowaniem kwestii dochodzenia roszczeń planistycznych oraz roszczeń wynikających z ograniczenia korzystania z nieruchomości na skutek wydania decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., przemawiało wiele okoliczności, takich jak różna natura zdarzeń powodujących powstanie szkody (źródeł szkody), czy też brak tożsamości podmiotów zobowiązanych do naprawienia szkody. Rozwiązania te, ukształtowane w ramach swobody ustawodawczej, choć w różnych ustawach, umożliwiają – w ocenie Marszałka Sejmu – realizację praw właściciela nieruchomości do uzyskania rzeczywistego odszkodowania za szkody związane zarówno z dokonaniem wywłaszczeniem polegającym na ograniczeniu sposobu korzystania z gruntu, jak i z wydaniem aktu planistycznego.

## II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia.

Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### **1. Dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.**

1.1. Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie była skarga konstytucyjna z 1 kwietnia 2020 r., w której T.K. (dalej: skarżąca) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, że art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65; obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 344; dalej: u.g.n., ustawa o gospodarce nieruchomościami) i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109, ze zm.; obecnie:

Dz. U. z 2021 r. poz. 555; dalej: rozporządzenie w sprawie wyceny) w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

1.2. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny skargi konstytucyjnej, będącej przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu, Trybunał Konstytucyjny musiał – również na obecnym etapie tego postępowania – zbadać, czy skarga ta spełnia wymagania formalne wynikające z Konstytucji oraz ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK). Jak wynika bowiem z jego utrwalonego orzecznictwa, ocena wymogów formalnych skargi konstytucyjnej powinna następować na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie. Wynik wstępnej kontroli skargi nie przesądza definitywnie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania (zob., spośród wielu, wyrok z 22 lipca 2021 r., sygn. SK 60/19, OTK ZU A/2021, poz. 44).

1.3. W niniejszej sprawie Trybunał odnotował w szczególności, że Rada Ministrów w pisemnym stanowisku z 24 lutego 2022 r. wniosła o umorzenie postępowania w całości ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku co do meritum sprawy. Rada Ministrów uzasadniła swój wniosek, stwierdzając, że pełnomocnik skarżącej nie został prawidłowo umocowany do sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgodnie z treścią tego pełnomocnictwa, pełnomocnik miałby być upoważniony jedynie do „wniesienia” skargi do Trybunału, nie zaś do „sporządzenia”. Ponadto, w treści pełnomocnictwa – które powinno mieć charakter szczegółowy – nie sprecyzowano przedmiotu kontroli w taki sposób, w jaki został on ujęty w *petitum* skargi konstytucyjnej, ani nie wskazano wzorców kontroli.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK, w zakresie sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz zażalenia na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, a także reprezentowania skarżącego w postępowaniu przed Trybunałem istnieje obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego, chyba że skarżącym jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych. Art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK wymaga dołączenia do skargi pełnomocnictwa szczególnego.

W orzecznictwie wypracowanym na gruncie u.o.t.p.TK Trybunał wyjaśniał już, że „[z] uwagi na to, że Trybunał Konstytucyjny nie jest sądem faktów, ale sądem prawa, toczące się przed nim postępowanie prowadzone jest na odrębnych niż postępowanie sądowe zasadach. Specyfika działania Trybunału została odzwierciedlona w przepisach u.o.t.p.TK. Zasady postępowania cywilnego stosowane są przed Trybunałem jedynie posiłkowo, czyli pod warunkiem, że sprawa nie jest uregulowana w u.o.t.p.TK, a stosowanie ma być odpowiednie, co wynika z art. 36 u.o.t.p.TK” (postanowienie z 7 marca 2019 r., sygn. Ts 158/17, OTK ZU B/2019, poz. 101). Powyższe stanowisko odnosi się też do zagadnień związanych z umocowaniem pełnomocnika do działania w zastępstwie skarżącego w postępowaniu sądowokonstytucyjnym. Zdaniem Trybunału, „[w] art. 53 ust. 2 pkt 3 u.o.t.p.TK określony został obowiązek dołączenia do skargi konstytucyjnej pełnomocnictwa szczególnego. Przepis ten przesądził, że pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jest pełnomocnictwem szczególnym, czyli powiązaniem z konkretną sprawą, która stała się podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej. Zakres czynności, do których zobowiązany jest pełnomocnik, nie wynika natomiast z art. 91 k.p.c., ale z art. 44 ust. 1 u.o.t.p. TK. Ustawodawca, wprowadzając w tym przepisie obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego, wskazał, jakie czynności należą do profesjonalnego pełnomocnika. Z tego względu

pełnomocnictwo szczególne musi upoważniać pełnomocnika do wszystkich wymienionych w tym przepisie czynności w odniesieniu do sprawy będącej podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej” (tamże).

W postanowieniu z 17 grudnia 2019 r., sygn. Ts 128/17 (OTK ZU B/2020, poz. 87), Trybunał podzielił pogląd skarżącej, uwzględniający odpowiednio stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „pełnomocnictwo do «reprezentowania...» uprawnia do przygotowania, sporządzenia i wniesienia środka procesowego (skargi konstytucyjnej). Stosownie do art. 91 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1360, ze zm.; dalej: k.p.c.), pełnomocnictwo procesowe (ogólne i szczególne) *ex lege* obejmuje umocowanie do wszystkich łączących się ze sprawą czynności procesowych. Jednocześnie Sąd Najwyższy, odnosząc się do pełnomocnictwa do wniesienia skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, stwierdził, że «nie ma podstaw prawnych do żądania by pełnomocnictwo do wniesienia skargi składało się z dwóch elementów: umocowania do wniesienia skargi i osobno do udziału w postępowaniu wywołanym jej wniesieniem. Jest to nieuzasadniony prawnie nadmierny formalizm i rygoryzm interpretacyjny wymogów dotyczących treści pełnomocnictwa do wniesienia skargi» (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 października 2014 r., sygn. akt IV CZ 65/14, Lex nr 1539480). Teza ta ma również zastosowanie do pełnomocnictwa do wniesienia skargi konstytucyjnej”.

W niniejszej sprawie Trybunał, dzieląc przytoczone stanowisko, stwierdził, że pełnomocnictwo skarżącej do „wniesienia skargi konstytucyjnej” przez adwokata obejmuje także czynności związane z samym przygotowaniem i zredagowaniem („sporządzeniem”) tej skargi. Treść pełnomocnictwa wskazuje również *expressis verbis* na umocowanie tego pełnomocnika do „reprezentowania” skarżącej w postępowaniu przed Trybunałem, które zostało wszczęte na skutek jej wniesienia.

Z orzecznictwa wynika ponadto, że pełnomocnictwo szczególne musi precyzować również konkretną „sprawę” objętą umocowaniem. Trybunał podkreślał w tym zakresie, że „wymaganie od skarżącego doręczenia pełnomocnictwa szczególnego (określającego dokładnie sprawę, do której zostało sporządzone, czyli przedmiot skargi) nie jest przejawem zbyt technicznego formalizmu, lecz stanowi gwarancję, że działania pełnomocnika procesowego (mandatariusza) w tym zakresie wyrażają w pełni wolę skarżącego (mandanta)” (postanowienie z 14 lipca 2020 r., sygn. Ts 187/19, OTK ZU B/2020, poz. 319). Jednocześnie jednak Trybunał przyjmował, że „[i]dentyfikację sprawy, w związku z którą skarżący postanowił złożyć skargę konstytucyjną, umożliwić może w szczególności opis przedmiotu zaskarżenia lub sygnatura orzeczenia, z którego wydaniem skarżący wiąże naruszenie swoich wolności lub praw” (postanowienie z 9 maja 2018 r., sygn. Ts 120/17, OTK ZU B/2019, poz. 132).

W niniejszym postępowaniu Trybunał uznał, że w treści pełnomocnictwa skarżąca dostatecznie precyzyjnie określiła sprawę, której ma dotyczyć jej skarga konstytucyjna, wskazując przepis, który ma zostać zakwestionowany (przedmiot zaskarżenia), tj. art. 128 ust. 4 u.g.n., a także ostateczne orzeczenie sądowe (tj. prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt [...]), na mocy którego – na skutek zastosowania kwestionowanego przepisu – wysokość przyznanego skarżącej odszkodowania została ustalona w sposób, w jej ocenie, niekonstytucyjny. Okoliczność polegająca na tym, że w *petitum* skargi konstytucyjnej pełnomocnik uszczegółowił zakres zaskarżenia art. 128 ust. 4 u.g.n. przez zamieszczenie formuły: „w zakresie, w jakim”, i wskazanie przepisów pozostających „w związku” z kwestionowaną treścią normatywną, nie wpływa następczo na wadliwość samego pełnomocnictwa.

Trybunał, biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, stwierdził, iż w niniejszej sprawie treść pełnomocnictwa spełnia wymagania stawiane pełnomocnictwu szczególnemu, a w konsekwencji stanowisko Rady Ministrów dotyczące umorzenia postępowania w całości ze względu na wadliwość pełnomocnictwa jest nieuzasadnione.

1.4. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny odnotował to, że w piśmie procesowym z 7 stycznia 2021 r. skarżąca stwierdziła, iż art. 91 ust. 2 Konstytucji został omyłkowo wskazany w *petitum* skargi jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie, wobec czego nie wnosi o zbadanie zgodności zaskarżonej regulacji z tym wzorcem. Skarżąca wnosi zaś o rozpoznanie skargi z uwzględnieniem wzorca wskazanego w jej uzasadnieniu, mianowicie art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W związku z powyższym Trybunał, działając na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, postanowił umorzyć postępowanie w części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 91 ust. 2 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## **2. Przedmiot rozpatrywanej skargi konstytucyjnej.**

2.1. Jak wynika z brzmienia *petitum* skargi konstytucyjnej rozpoznanej w niniejszym postępowaniu, skarżąca wniosła o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 128 ust. 4 u.g.n. – w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia w sprawie wyceny – w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. Zakwestionowane w skardze konstytucyjnej (we wskazanym w *petitum* skargi zakresie) przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią element regulacji prawnej dotyczącej wywłaszczenia nieruchomości oraz odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, a więc, odpowiednio, rozdziałów 4 i 5 w dziale III u.g.n. („Wykonywanie, ograniczanie i pozbawianie praw do nieruchomości”).

Jak wskazuje się w literaturze, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami ujęte w dziale III „realizować ma[ją] zawarty w Konstytucji RP wymóg, by wywłaszczenie odbywało się za słusznym odszkodowaniem” (E. Bończak-Kucharczyk, uwagi do art. 128, [w:] *taż*, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Lex/el. 2021).

2.2.1. Zgodnie z art. 124 ust. 1 u.g.n., starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może ograniczyć, w drodze decyzji, sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (dalej: urządzenia infrastruktury przesyłowej), jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody. Ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w wypadku braku planu – zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Przywołany przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi podstawę prawną wydawania przez organy administracji (starostów) decyzji administracyjnych, na mocy których dochodzi do ograniczenia korzystania z praw do nieruchomości (tj. z prawa własności lub prawa użytkownika wieczystego) w związku z budową urządzeń infrastruktury przesyłowej (np. – jak w wypadku skarżącej – linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia). Inwestycja taka musi służyć realizacji celu publicznego (zob. art. 112 ust. 1 u.g.n.). Do wydania decyzji na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. dochodzi jednak dopiero wówczas, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty sami nie wyrażają zgody na wykonanie prac na ich gruntach. Wydanie decyzji poprzedzają rokowania z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieru-

chomości w sprawie uzyskania zgody na wykonanie prac (zob. art. 124 ust. 3 u.g.n.). Strony mogą zatem – działając w ramach stosunków cywilnoprawnych – uzgodnić warunki udostępnienia inwestorowi gruntu na potrzeby budowy infrastruktury. Ingerencja starosty dotyczy jedynie sytuacji, gdy zainteresowane podmioty „we własnym zakresie nie są w stanie dojść do porozumienia i powinna być podejmowana tylko w ostateczności” (E. Bończak-Kucharczyk, uwagi do art. 124, [w:] dz. cyt.).

Decyzja, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., prowadzi do zarówno czasowego, jak i trwałego ograniczenia korzystania z prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Właściciel lub użytkownik wieczysty jest obowiązany znosić fakt prowadzenia na jego gruncie robót budowlanych. Jednocześnie wydanie takiej decyzji prowadzi do trwałego ograniczenia korzystania z prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, ponieważ sprawia, że właściciel lub użytkownik wieczysty ma również obowiązek znoszenia stanu faktycznego i prawnego wynikającego z przebiegu urządzeń infrastruktury przesyłowej przez całość lub część gruntu, na którym było lub mogło być wykonywane jego prawo. Ponadto, zgodnie z art. 124 ust. 6 u.g.n., właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów lub innych urządzeń infrastruktury przesyłowej. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej.

Z kolei inwestor uzyskuje na mocy decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, w tym w szczególności prawo wejścia na grunt i prowadzenia na nim robót. Niezwłocznie po przeprowadzeniu robót budowlanych ma obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego (zob. art. 124 ust. 4 u.g.n.). Jeżeli jednak przywrócenie do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się odpowiednio art. 128 ust. 4 u.g.n. o odszkodowaniu. Odszkodowanie na tej podstawie nie jest dopuszczalne w wypadku, gdy inwestor zdoła przywrócić nieruchomość do stanu poprzedniego. Nie jest wykluczone, aby strony samodzielnie uzgodniły sposób wynagrodzenia za nieprzywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego, a także aby właściciel lub użytkownik wieczysty wyraził zgodę na nieprzywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego (zob. E. Bończak-Kucharczyk, uwagi do art. 124, [w:] dz. cyt.). Po zakończeniu robót inwestor uzyskuje natomiast swoisty publicznoprawny surogat ograniczonego prawa rzeczowego do nieruchomości, jakim jest służebność przesyłu.

2.2.2. Zgodnie z art. 128 ust. 4 u.g.n., za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124-126 u.g.n., przysługuje odszkodowanie. Odszkodowanie to powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, to odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

Z treści art. 128 ust. 4 u.g.n. wynika zatem, że odszkodowanie, jakie może być przyznane na jego podstawie, objąć może, po pierwsze, kwotę odpowiadającą wysokości rzeczywistych szkód powstałych na nieruchomości objętej ograniczeniem korzystania z niej w związku z realizacją inwestycji określonej w decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., oraz, po drugie, kwotę wyrównującą zmniejszenie wartości tej nieruchomości spowodowane trwałym ograniczeniem sposobu korzystania z niej lub zmianą jej dotychczasowej przydatności użytkowej na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury przesyłowej (zob. np. wyrok NSA z 15 czerwca 2020 r., sygn. akt I OSK 616/19, Lex nr 3058856). Jak podkreśla się w literaturze, art. 128 ust. 4 u.g.n. „nie umożliwia ustalenia odszkodowania za szkody powstałe na nieruchomości przed okresem jej czasowego zajęcia i po nim, z wyjątkiem szkód powstałych na skutek prowadzonych po tym okresie działań zmierzających do przywrócenia stanu nieruchomości sprzed jej zajęcia [o czym mowa w art. 124 ust. 4 u.g.n.]” (E. Bończak-Kucharczyk, uwagi do art. 128, [w:] dz. cyt.).

2.2.3. Roszczenie odszkodowawcze powstaje po zakończeniu prac budowlanych i wybudowaniu urządzeń infrastruktury przesyłowej, a więc nie można go określić niejako „z góry” w decyzji zezwalającej na czasowe zajęcie nieruchomości w celu realizacji inwestycji. Wysokość tego odszkodowania jest zatem ustalana w odrębnym postępowaniu administracyjnym, prowadzonym przez właściwy organ (tj. starostę) na wniosek osoby uprawnionej, tj. właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości zajętej w części lub całości pod budowę urządzeń infrastruktury przesyłowej. Podstawą ustalenia przez ten organ wysokości odszkodowania jest operat szacunkowy sporządzony przez rzeczoznawcę majątkowego. Zgodnie bowiem z art. 130 ust. 2 u.g.n., ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości. Dopiero po jej uzyskaniu organ może ustalić wysokość odszkodowania i wydać decyzję o przyznaniu odszkodowania w tej wysokości.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie określają kryteriów, jakie powinny być uwzględnione przez rzeczoznawcę majątkowego podczas sporządzania opinii dotyczącej wartości nieruchomości i wysokości szkód powstałych na skutek realizacji inwestycji celu publicznego. Stosownie do art. 159 u.g.n., minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa ma określić, w drodze rozporządzenia, rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości, sposoby określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości oraz sposób sporządzania, formę i treść operatu szacunkowego, uwzględniając: 1) sposoby określania wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i technik wyceny; 2) sposoby określania wartości nieruchomości dla różnych celów; 3) sposoby określania wartości nieruchomości jako przedmiotu różnych praw; 4) sposoby określania wartości nieruchomości w zależności od ich rodzaju i przeznaczenia; 5) rodzaje nakładów na nieruchomości; 6) dane, jakie powinien zawierać operat szacunkowy, oraz sposób potwierdzania jego aktualności; 7) uwarunkowania określania wartości rynkowej nieruchomości w podejściu mieszanym.

Na podstawie upoważnienia ustawowego ujętego w art. 159 u.g.n. wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, które w § 43 wskazuje kryteria ustalania wysokości szkód na nieruchomości wynikających z realizacji inwestycji celu publicznego. Z przepisu tego wynika, że przy określaniu wartości poniesionych szkód na nieruchomości, o których mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., uwzględnia się w szczególności: 1) stan zagospodarowania nieruchomości na dzień wydania decyzji odpowiednio o wyłączeniu, ograniczeniu sposobu korzystania albo zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości oraz stan zagospodarowania nieruchomości na dzień zakończenia działań uzasadniających wydanie tej decyzji; 2) utratę pożytków w okresie od dnia wydania decyzji do dnia zakończenia działań uzasadniających jej wydanie, przy czym przez stan zagospodarowania w wypadku nieruchomości zabudowanej rozumie się przeznaczenie i sposób wykorzystywania obiektów budowlanych oraz ich stan techniczny, a także cechy tych obiektów, a w szczególności gabaryty, formę architektoniczną, usytuowanie względem linii zabudowy oraz intensywność wykorzystania terenu. Z kolei podczas określania zmniejszenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., uwzględnia się: 1) zmianę warunków korzystania z nieruchomości; 2) zmianę przydatności użytkowej nieruchomości; 3) trwałe ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości; 4) skutki spowodowane obowiązkiem udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n.



### 3. Przedmiot i wzorzec kontroli oraz istota problemu konstytucyjnego.

3.1. Uwzględniając zarówno *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i uzasadnienie podniesionych w niej zarzutów, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że skarżąca podała w wątpliwość prawidłowość ukształtowania przez ustawodawcę mechanizmu dochodzenia odszkodowania za szkody poniesione przez właścicieli nieruchomości zajętych na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego (*in casu* budowy urządzeń infrastruktury przesyłowej). Zdaniem skarżącej, zakwestionowana regulacja – tj. art. 128 ust. 4 w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia w sprawie wyceny – narusza konstytucyjny standard ochrony prawa własności. Jak wyjaśniła: „[i]stotą zarzutu niezgodności zaskarżonej regulacji prawnej ze wskazanymi w skardze wzorcami kontroli jest naruszające prawo własności ukształtowanie zasad przyznawania odszkodowania za szkody związane z przeprowadzeniem nad nieruchomością skarżącej linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia. (...) Za ograniczenie przysługującego skarżącej prawa własności nie otrzymała ona do tej pory należnego odszkodowania, gdyż w przeprowadzonym postępowaniu w przedmiocie przyznania odszkodowania za szkodę wynikającą z ograniczenia decyzją starosty sposobu korzystania z jej nieruchomości nie uzyskała odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości wynikające z utraty możliwości zmiany jej przeznaczenia lub zmiany sposobu jej faktycznego użytkowania. (...) Przysługujące prawo do odszkodowania ze względu na zaskarżoną regulację prawną jedynie w części pokrywa poniesioną szkodę wynikającą z tego przeprowadzenia na nieruchomości infrastruktury przesyłowej (...)” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 12).

Trybunał stwierdził, że zarzuty podniesione w niniejszej sprawie skoncentrowane zostały nie tyle na kwestii ograniczeń dotyczących samego korzystania z nieruchomości wskutek wydania decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., ile na kwestii ograniczeń odnoszących się do dochodzenia odszkodowania za szkody powstałe w związku z szeroko rozumianym procesem realizacji inwestycji celu publicznego. Trybunał zauważył przy tym jednak, że istotą problemu konstytucyjnego nie była sama w sobie kwestia pozbawienia właściciela nieruchomości możliwości dochodzenia odszkodowania za pewne kategorie szkód. Zarzuty podniesione w skardze konstytucyjnej odnosiły się w istocie do następującego zagadnienia: czy jest dopuszczalne z konstytucyjnego punktu widzenia, aby różne kategorie szkód poniesionych przez właściciela nieruchomości w związku z szeroko pojętą realizacją inwestycji celu publicznego (*in casu*, z jednej strony, szkody związane z obniżeniem wartości nieruchomości wskutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz, z drugiej strony, szkody powstałe w związku z wykonaniem prac budowlanych dotyczących urządzeń infrastruktury przesyłowej) musiały być dochodzone w różnych postępowaniach. Innymi słowy, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczył tego, czy rozwiązanie legislacyjne polegające na tym, że tzw. szkody planistyczne nie mogą być dochodzone po zakończeniu robót budowlanych razem ze szkodami powstałymi wskutek budowy urządzeń infrastruktury przesyłowej w trybie przywiezionym w art. 128 ust. 4 u.g.n., lecz mogą być dochodzone jedynie na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503; dalej: u.p.z.p.) w następstwie wydania przez gminę aktu planistycznego, zapewnia wymagany konstytucyjnie standard ochrony interesów majątkowych właścicieli.

Rada Ministrów trafnie zauważyła w piśmie procesowym z 24 lutego 2022 r., że „[i]stota przedstawionego problemu konstytucyjnego nie dotyczy zatem pozbawienia jednostki prawa do odszkodowania z tytułu szkody planistycznej, ale braku możliwości jego uzyskania na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. Jest to więc w istocie problem skupiający się na przyje-

tym przez prawodawcę modelu postępowania właściwego do stwierdzenia szkody planistycznej, ustalania jej wysokości i przyznania słusznej rekompensaty” (s. 17).

Trybunał stwierdził zatem, że w niniejszej sprawie – wbrew temu, co mogłaby sugerować formuła *petitum* skargi konstytucyjnej („w zakresie, w jakim nie uwzględnia”) – problem konstytucyjny nie dotyczył tzw. pominięcia legislacyjnego. Nie chodziło bowiem o to, że pewne szkody poniesione przez właścicieli nieruchomości objętych procesem inwestycyjnym celu publicznego nie mogą być w ogóle dochodzone. W niniejszej sprawie chodziło o to, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest, aby właściciel musiał dochodzić odszkodowania za pewne kategorie szkód w odrębnych postępowaniach. Zdaniem skarżącej, „[r]ozdzielenie trybu dochodzenia odszkodowania za szkody wynikłe z wydania decyzji o ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości prowadzi więc do utrudnienia dochodzenia roszczeń przysługujących właścicielowi nieruchomości zajętej pod infrastrukturę przesyłową” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 16). Do Trybunału należała ocena, czy takie ograniczenie nie jest nieuzasadnione (arbitralne) i nadmierne.

3.2. W *petitum* skargi konstytucyjnej przedmiotem kontroli uczyniono art. 128 ust. 4 u.g.n. w związku z art. 124 ust. 1 u.g.n. i w związku z § 43 ust. 3 pkt 1-4 rozporządzenia w sprawie wyceny „w zakresie, w jakim nie uwzględnia w ramach odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 [u.g.n.], orzekania o odszkodowaniu za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

Trybunał stwierdził, że zarzuty skarżącej nie odnosiły się do treści normatywnej ujętej w art. 124 ust. 1 u.g.n. Przepis ten był jedynie tłem zasadniczych rozważań na temat niekonstytucyjności art. 128 ust. 4 u.g.n., która miałaby wynikać z braku możliwości dochodzenia „pełnego odszkodowania” w razie zaistnienia sytuacji opisanych w art. 124 ust. 1 u.g.n. W konsekwencji Trybunał postanowił, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzyć postępowanie w zakresie badania art. 124 ust. 1 u.g.n.

Jeśli chodzi zaś o art. 128 ust. 4 u.g.n., Trybunał dostrzegł, że zarzuty zawarte w skardze konstytucyjnej nie dotyczyły zdania pierwszego tego przepisu („Odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124-126 [u.g.n.]”). Skarżąca nie kwestionowała też zasady adekwatności odszkodowania do wysokości szkód, o której mowa w jego zdaniu drugim („Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód”). Trybunał postanowił zatem, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, umorzyć postępowanie również w zakresie art. 128 ust. 4 zdanie pierwsze i drugie u.g.n.

Zarzuty skarżącej dotyczyły przede wszystkim art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n., który stanowi, że: „Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu”. To ten przepis miałby naruszać wymagania konstytucyjne przez to, że nie obejmuje odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości na skutek zmiany planu miejscowego lub wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak już stwierdził Trybunał, tak ujęty zarzut nie dotyczył pominięcia legislacyjnego, lecz dotyczył w istocie określonego rozumienia art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n., które wyklucza możliwość dochodzenia na podstawie tego przepisu odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości za tzw. szkody planistyczne z uwagi na to, że szkody te są dochodzone w odrębnym postępowaniu przewidzianym w art. 36 u.p.z.p.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca powołała orzecznictwo sądów administracyjnych, z którego wynika, że w ramach postępowania o ustalenie wysokości odszkodowania, toczącego się na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n., należy „szacować utratę wartości nieruchomości ze względu na realizację inwestycji, a nie ze względu na objęcie nieruchomości planem miejscowym. Zgodnie bowiem z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o pla-

nowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...), jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy: (1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo (2) wykupienia nieruchomości lub jej części. Jak trafnie podniesiono w wyroku NSA z dnia 18 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 344/15, renta planistyczna ma wykazywać różnicę w wartości nieruchomości pomiędzy jej stanem przed zmianą bądź uchwaleniem nowego planu zagospodarowania przestrzennego i pomiędzy jej stanem po dokonaniu tej zmiany. Zmniejszenie zatem wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., nie powinno być utożsamiane z ograniczeniem możliwości inwestycyjnych wynikających ze wskazań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (wyrok NSA z 6 czerwca 2018 r., sygn. akt I OSK 141/18, źródło: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że „[o]dszkodowanie za zaistniałe szkody [o których mowa w art. 128 ust. 4 zdanie pierwsze u.g.n.] powiększa się o kwotę odpowiadającą zmniejszeniu wartości nieruchomości – jeżeli takie zmniejszenie nastąpiło na skutek działań stanowiących powód czasowego zajęcia nieruchomości. Zmniejszenie tej wartości musi nastąpić w wyniku zrealizowanej inwestycji, a nie ograniczeń wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego, który niezależnie od tego, kiedy zostanie zrealizowany, może ograniczać możliwość korzystania z danej nieruchomości, a co za tym idzie zmniejsza jej wartość” (wyrok NSA z 22 lutego 2019 r., sygn. akt I OSK 952/17; zob. też wyrok NSA z 18 maja 2020 r., sygn. akt I OSK 384/19). „Wyliczając odszkodowanie z tego tytułu w operacie szacunkowym nie można zatem wyliczyć niejako «całości» odszkodowania z tego tytułu, że wskazanie w planie zagospodarowania przestrzennego przewiduje, że na danej nieruchomości powstanie linia energetyczna. W tym zakresie (...) właścicielowi nieruchomości przysługuje inne roszczenie, tj. z art. 36 ust. 1 pkt 1 lub 2 [u.p.z.p.]. W doktrynie podnosi się, że «przepis art. 36 ust. 1 [u.p.z.p.] stanowi mechanizm rekompensaty dla właściciela nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu wskutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjmuje się, że podstawą odpowiedzialności cywilnej gminy stanowi obniżenie wartości nieruchomości wskutek zmiany przeznaczenia terenu na podstawie uchwalonego planu miejscowego lub uchwalonej zmiany tego planu» (Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Filipowicz Tomasz, Kosicki Artur, *Komentarz do art. 36 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LEX 2019). Niedopuszczalnym jest zatem, aby szkody wynikłe z zaplanowania na danym terenie linii energetycznej były wypłacane w ramach odszkodowania ustalanego na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. W tym zakresie właścicielowi nieruchomości przysługuje tylko odszkodowanie związane z aktualnie wybudowaną linią energetyczną – co wynika również wprost ze wskazanych w § 43 rozporządzenia w sprawie wyceny (...) przesłanek uwzględnianych przy określeniu poniesionych szkód, o których mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n.” (wyrok NSA z 29 maja 2019 r., sygn. akt I OSK 1954/17; zob. też wyroki NSA z: 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 307/18; 19 maja 2021 r., sygn. akt I OSK 2561/18).

W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że w orzecznictwie NSA utrwalił się taki sposób rozumienia art. 128 ust. 4 u.g.n., zgodnie z którym: „[o]prócz odszkodowania za zaistniałe szkody właścicielowi i użytkownikowi wieczystemu przysługuje także odszkodowanie za zmniejszenie się wartości nieruchomości – jeżeli takie zmniejszenie nastąpiło na skutek działań stanowiących powód czasowego zajęcia nieruchomości. Zmniejszenie tej wartości musi nastąpić w wyniku zrealizowanej inwestycji, a nie ograniczeń wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego, który niezależnie od tego, kiedy zostanie zrealizowany, może ograniczać możliwość korzystania z danej nieruchomości, a co za tym idzie – zmniejsza jej wartość (...). Zmniejszenie wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., nie powinno być utożsamiane z ograniczeniem możliwości inwestycyjnych wynikają-

cych ze wskazań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” (wyrok NSA z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 947/18). W wyroku z 3 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 511/19, NSA podtrzymał pogląd, że: „[o]dszkodowanie za zaistniałe szkody powiększa się o kwotę odpowiadającą zmniejszeniu wartości nieruchomości – jeżeli takie zmniejszenie nastąpiło jedynie na skutek działań stanowiących powód czasowego zajęcia nieruchomości. Zmniejszenie tej wartości musi nastąpić tylko w wyniku zrealizowanej inwestycji, a nie ograniczeń wynikających z planu zagospodarowania przestrzennego, który niezależnie od tego, kiedy zostanie zrealizowany, może ograniczać możliwość korzystania z danej nieruchomości, a co za tym idzie zmniejsza jej wartość. Wyliczając odszkodowanie z tego tytułu w operacie szacunkowym nie można zatem wyliczyć niejako «całości» odszkodowania z tego tytułu, że objęto nieruchomość skarżącej w okresie późniejszym planem miejscowym, w którym zaznaczono przebieg linii elektroenergetycznej oraz wyznaczono inną szerokość pasa technologicznego niż w decyzji ograniczającej. W tym zakresie (...) właścicielowi nieruchomości przysługuje inne roszczenie, tj. z art. 36 ust. 1 pkt 1 lub 2 [u.p.z.p.]. W doktrynie podnosi się, że przepis art. 36 ust. 1 w/w ustawy stanowi mechanizm rekompensaty dla właściciela nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu wskutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjmuje się, że podstawę odpowiedzialności cywilnej gminy stanowi obniżenie wartości nieruchomości wskutek zmiany przeznaczenia terenu na podstawie uchwalonego planu miejscowego lub uchwalonej zmiany tego planu. Nie jest zatem możliwe, aby szkody wynikłe z zaplanowania na danym terenie linii energetycznej były wypłacane w ramach odszkodowania ustalanego na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. W tym zakresie właścicielowi nieruchomości przysługuje tylko odszkodowanie związane z aktualnie wybudowaną linią energetyczną – co wynika również wprost ze wskazanych w § 43 rozporządzenia w sprawie wyceny (...) przesłanek uwzględnianych przy określeniu poniesionych szkód, o których mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n.”.

Trybunał, uwzględniając treść uzasadnienia skargi konstytucyjnej i orzecznictwo NSA, stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest w istocie określony sposób odczytania treści normatywnej art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n. Z tego powodu Trybunał poddał kontroli w niniejszym postępowaniu art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n. rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje odszkodowania za rzeczywistą szkodę wynikającą ze zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Uwzględnił również – jako tzw. związkowy przedmiot kontroli – zakwestionowany przez skarżącą § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny, który określa czynniki, jakie powinny być wzięte pod uwagę podczas określania zmniejszenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n.

3.3. Jako wzorce kontroli skarżąca wskazała art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Trybunał przypomniał w związku z tym, że zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Z jednej strony, przepis ten, statuując ogólną wolność majątkową, gwarantuje konstytucyjne prawo podmiotowe do nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim, co ściśle wiąże się z negatywnymi obowiązkami państwa powstrzymania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub ochronę tę ograniczać w sposób arbitralny. Z drugiej strony, art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada też na państwo obowiązki pozytywne w zakresie kształtowania instytucji i procedur służących urzeczywistnieniu konstytucyjnej wolności majątkowej. Ustrojodawca podkreślił te obowiązki pozytywne w art. 64 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Jak wyjaśniał to już Trybunał, „[d]wa podstawowe uprawnienia wynikające z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji to prawo domagania się nieingerowania przez państwo we

własność i inne prawa majątkowe oraz prawo do instytucjonalnego zagwarantowania korzystania z własności i innych praw majątkowych. (...) Ustrojodawca, chroniąc wolność majątkową jednostki, z jednej strony zapewnia jej wolność dysponowania majątkiem, z którą koreluje zakaz ingerencji państwa, z drugiej zaś strony wprowadza nakaz instytucjonalizacji własności i innych praw majątkowych” (wyrok z 23 czerwca 2015 r., sygn. SK 32/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 84).

Ustawodawca, realizując w imieniu państwa jego pozytywne obowiązki w zakresie instytucjonalizacji korzystania z własności oraz jego ochrony, zachowuje jednak daleko idącą swobodę doboru właściwych rozwiązań prawnych. Rolą Trybunału jest czuwanie nad tym, aby ewentualne ograniczenia korzystania z wolności majątkowej, wynikające z regulacji ustawowych, nie przekraczały granic wskazanych w art. 64 ust. 3 Konstytucji, w myśl którego własność może być ograniczona tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności. Własność nie ma bowiem charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Kryteria dopuszczalności ograniczeń korzystania z własności precyzuje art. 31 ust. 3 Konstytucji, którego treść musi być uwzględniana podczas wykładni i stosowania art. 64 ust. 3 Konstytucji. Innymi słowy, każde ograniczenie własności podlega ocenie na tle art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.4. Trybunał przypomniał, że jeden z podstawowych środków ochrony uprawnień właściciela w sytuacji ograniczenia korzystania z własności jest instytucja odszkodowania. Nie wspomina o niej wprawdzie art. 64 Konstytucji, jednak o odszkodowaniu jest mowa w art. 21 ust. 2 Konstytucji („Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”). W niniejszej sprawie skarżąca, choć osiã rozważań konstytucyjnych uczyniła problem pozbawienia prawa do „słusznego odszkodowania” (określanego w uzasadnieniu skargi jako „należne odszkodowanie”), to wśród wzorców kontroli nie wskazała – ani w *petitum* swojej skargi, ani w jej uzasadnieniu – art. 21 ust. 2 Konstytucji. Tymczasem to ten przepis stanowi podstawę prawną wywodzenia konstytucyjnego prawa do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości. Konstytucyjne pojęcie „wywłaszczenie nieruchomości” jest zasadniczo rozumiane w sposób autonomiczny, w oderwaniu od bieżących definicji w przepisach prawa cywilnego lub administracyjnego (zob., spośród ostatnich, wyroki TK z: 12 grudnia 2017 r., sygn. SK 39/15, OTK ZU A/2017, poz. 86; 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54). Niemniej, jeśli chodzi o rozwiązania przyjęte w ustawie o gospodarce nieruchomościami, sam ustawodawca – jak wynika z art. 112 ust. 2 u.g.n. – jako „wywłaszczenie” traktuje nie tylko pozbawienie prawa własności nieruchomości, lecz także ograniczenie tego prawa. Niewątpliwie ograniczenie prawa własności ma miejsce w następstwie wydania przez starostę decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. Trybunał nie dostrzegł powodów, dla których tego typu sytuacja miałyby nie być objęta zakresem stosowania art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał przypomniał, że art. 21 ust. 2 Konstytucji „statuuje konstytucyjne prawo podstawowe, na które składa się zespół wolności i praw (uprawnień). Przepis ten normuje wolność od bezzasadnego pozbawienia prawa majątkowego przez władzę publiczną w drodze wywłaszczenia. Określa bowiem minimum przesłanek, których spełnienie jest konieczne, aby wywłaszczenie uregulowane w akcie normatywnym niższego rzędu dało się pogodzić ze standardem prawnopodstawowym” (wyrok o sygn. SK 37/19). Elementem owego zespołu uprawnień składających się na prawo podmiotowe podlegające ochronie na mocy art. 21 ust. 2 Konstytucji jest prawo do uzyskania słusznego odszkodowania w wypadku wywłaszczenia nieruchomości. Konstytucja nie precyzuje znaczenia pojęcia „słuszne odszkodowanie”, niemniej – jak wynika z orzecznictwa trybunalskiego – „słuszne odszkodowanie” to „odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości” (wyrok z 20 lipca 2004 r., sygn. SK 11/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 66). Należy jednak podkreślić, że „prawodawca

konstytucyjny nie posłużył się określeniem «pełne odszkodowanie», lecz zastosował termin «słuszne», który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem przyjąć, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za «słuszne» również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny» (tamże).

W niniejszym postępowaniu Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy aby nie jest nadmiernym (arbitralnym) ograniczeniem prawa do odszkodowania sytuacja, w której odszkodowanie za tzw. szkody planistyczne może być dochodzone jedynie w trybie ujętym w art. 36 u.p.z.p. i nie może być już później dochodzone na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n.

Trybunał stwierdził ponadto, że brak wskazania przez skarżącą wśród wzorców kontroli art. 21 ust. 2 Konstytucji nie uniemożliwiło merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej. Jak wynika bowiem z orzecznictwa, prawo do słusznego odszkodowania za wywłaszczenie, będąc zarówno „samodzielnym prawem podmiotowym o normatywnej postaci roszczenia”, jak i „emanacją kompensacyjnej ochrony majątkowego prawa podmiotowego [tj. prawa własności], która wchodzi w grę wówczas, gdy ochrona restytucyjna tego prawa nie jest możliwa”, również podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40). Trybunał wyjaśniał już, że „roszczenie odszkodowawcze za wywłaszczenie stanowi szczególny instrument ochrony interesów skarżących z tytułu naruszonego prawa własności, które nie mogą być realizowane za pomocą środków ochrony restytucyjnej. Wyjątkowy charakter instytucji wywłaszczenia pozwala wręcz uznać w takiej sytuacji prawo do odszkodowania za swoisty surrogat prawa własności nieruchomości. Ten ścisły związek przemawia za traktowaniem nadmiernych ograniczeń roszczeń odszkodowawczych przysługujących z tytułu naruszenia prawa własności jako nieuprawnioną ingerencję w ochronę prawną samej własności. W świetle orzecznictwa Trybunału ocena całokształtu unormowań rekompensujących ingerencję w prawo własności może doprowadzić do wniosku o naruszeniu istoty tego prawa, sankcjonowanej w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji” (tamże; zob. też wyrok z 7 marca 2018 r., sygn. K 2/17, OTK ZU A/2018, poz. 13: „roszczenie o odszkodowanie lub wykup może być uznane za substytut istotnej części własności, użytkowania wieczystego albo ograniczonego prawa rzeczowego [...]. Roszczenie odszkodowawcze lub roszczenie o wykup stanowi w takim ujęciu niezbędne wyrównanie uszczerbku, wynikającego z ograniczenia własności lub innych praw majątkowych. Przyznanie tych roszczeń w omawianym przypadku nie jest zatem wyrazem swobody prawodawczej, ale konieczności wynikającej z art. 64 ust. 1 Konstytucji, statuującego prawno-podstawową zasadę ochrony własności i innych praw majątkowych”).

W niniejszej sprawie to właśnie art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji, odnoszący się wprost do ochrony własności i innych praw majątkowych, został wskazany przez skarżącą jako wzorzec kontroli.

#### **4. Ocena konstytucyjności zakwestionowanej regulacji.**

4.1. Trybunał stwierdził w niniejszym postępowaniu, że art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n. w związku z § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny – rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje odszkodowania za rzeczywistą szkodę wynikającą ze zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie Trybunału, zakwestionowany przepis nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia możliwości dochodzenia przez właściciela nieruchomości, na której zostały zrealizowane prace budowlane związane z realizacją inwestycji celu publicznego (*in casu* budową linii elektroenergetycznej), słusznego odszkodowania za zmniejszenie wartości nierucho-

mości przez to, że nie daje podstaw dochodzenia odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości wynikające z uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tego typu szkody, określane mianem szkód planistycznych, mogą być bowiem dochodzone na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. Ustanowienie dwóch odrębnych ścieżek dochodzenia naprawienia szkód wynikających, z jednej strony, ze zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek działań planistycznych gmin i, z drugiej strony, ze zmniejszenia wartości nieruchomości będącego bezpośrednio konsekwencją robót budowlanych podjętych przez inwestora realizującego inwestycję celu publicznego jest rozwiązaniem legislacyjnym racjonalnym (uzasadnionym). Nie stanowi przy tym nadmiernego (nieproporcjonalnego) utrudnienia dla właścicieli nieruchomości.

4.2. Na podstawie art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n. właściciel może dochodzić odszkodowania w wypadku zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek m.in. zdarzeń, o których mowa w art. 124 u.g.n., a więc najpierw wydania przez starostę decyzji o udzieleniu zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości np. urządzeń infrastruktury przesyłowej, a następnie zrealizowania przez inwestora robót budowlanych związanych z postawieniem tych urządzeń na gruncie. Co prawda art. 124 ust. 1 zdanie drugie u.g.n. stanowi, że ograniczenia korzystania z nieruchomości nakładane w drodze takiej decyzji mogą następować wyłącznie zgodnie z planem miejscowym albo decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, lecz zdarzenia wymienione w art. 124 u.g.n. mają miejsce dużo później niż uchwalenie lub zmiana planu miejscowego czy też wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Źródłem szkody, która może być dochodzona na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n., są czynności prawne i działania faktyczne związane bezpośrednio z realizacją inwestycji celu publicznego; nie są nim akty planistyczne gmin podejmowane przez nie w ramach władztwa planistycznego. Co więcej, pomimo ustalenia rozmieszczenia inwestycji celu publicznego w planie miejscowym, w praktyce do realizacji inwestycji celu publicznego ostatecznie może w ogóle nie dojść. Wówczas art. 124 ust. 1 u.g.n., a w konsekwencji również art. 128 ust. 4 u.g.n. nie będą miały zastosowania.

Dochodzenie odszkodowania na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n. następuje w trybie postępowania administracyjnego. Stosownie do art. 129 ust. 5 pkt 1 u.g.n. w wypadkach, o których mowa m.in. w art. 124 u.g.n., starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu. Wysokość odszkodowania ustala się wówczas według stanu i przeznaczenia nieruchomości w dniu pozbawienia lub ograniczenia praw (zob. art. 130 ust. 1 zdanie drugie u.g.n.), przy czym ograniczenie prawa nieruchomości wynika niewątpliwie z wydawania decyzji zezwalającej na założenie i przeprowadzenie na nieruchomości urządzeń infrastruktury przesyłowej (np. linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia). Należy podkreślić, że – zgodnie z art. 132 ust. 6 u.g.n. – obowiązek zapłaty odszkodowania za szkody powstałe wskutek zdarzeń wymienionych w art. 124 u.g.n. oraz za zmniejszenie wartości nieruchomości z tego powodu obciąża osobę lub jednostkę organizacyjną, która uzyskała zezwolenie na założenie lub przeprowadzenie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń w ramach realizacji inwestycji celu publicznego. Innymi słowy, do zapłaty odszkodowania zobowiązany jest aktualny beneficjent decyzji ograniczającej korzystanie z nieruchomości (zob. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 7 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Po 309/21, Lex nr 3206435). Zapłata odszkodowania powinna nastąpić jednorazowo w terminie 14 dni od dnia, w którym odrębna decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna (zob. art. 132 ust. 1a u.g.n.).

Z kolei na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. można dochodzić odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. Art. 36

ust. 3 u.p.z.p. przewiduje zaś, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 u.p.z.p. (tj. nie dochodził odszkodowania albo wykupienia nieruchomości lub jej części ani nie wystąpił o zaoferowanie mu nieruchomości zamiennej), może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. W myśl art. 58 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wywołuje skutki, o których mowa w art. 36 u.p.z.p., art. 36 i art. 37 u.p.z.p. stosuje się odpowiednio. W tych wypadkach źródłem szkody są bezpośrednio akty planistyczne gminy podejmowane w ramach jej władztwa planistycznego.

W literaturze wskazuje się, że „przepis art. 36 ust. 1 [u.p.z.p.] stanowi mechanizm rekompensaty dla właściciela nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu wskutek uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjmuje się, że podstawę odpowiedzialności cywilnej gminy stanowi obniżenie wartości nieruchomości wskutek zmiany przeznaczenia terenu na podstawie uchwalonego planu miejscowego lub uchwalonej zmiany tego planu” (A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, uwaga nr 1 do art. 36, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, Lex/el. 2021). Należy podkreślić, że roszczeń wymienionych w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. właściciel nieruchomości dochodzić może wyłącznie od gminy, która przyjęła akt planistyczny będący źródłem jego uszczerbku majątkowego. Odszkodowania dochodzi się w tym wypadku w postępowaniu cywilnym. W orzecznictwie podkreśla się, że „szkoda (obniżenie wartości nieruchomości), jej związek przyczynowy z uchwaleniem (zmianą) planu zagospodarowania przestrzennego oraz odszkodowanie, w rozumieniu przepisu art. 36 ust. 3 [u.p.z.p.], mają charakter *stricte* cywilistyczny i muszą być wykładane i stosowane tak, jak w przypadku każdej szkody majątkowej, na gruncie przepisów ogólnych, w tym przede wszystkim art. 361 k.c.” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 19 lipca 2018 r., sygn. akt I ACa 1436/17, Lex nr 2546256). Właściciel musi wykazać zarówno wysokość szkody (obniżenia wartości nieruchomości), jak i wystąpienie związku przyczynowego między szkodą oraz aktem planistycznym, którego przyjęcie spowodowało, że korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone. W orzecznictwie podkreśla się także, że „[u]żyty w art. 36 ust. 1 u.p.z.p. zwrot «w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą» oznacza, że przesłanką powstania roszczeń określonych tym przepisem jest wyłącznie zajście tego zdarzenia prawnego, a nie dalszych zdarzeń, czy czynności prawnych lub faktycznych” (wyrok Sądu Najwyższego z 19 października 2016 r., sygn. akt V CSK 117/16, Lex nr 2192629; zob. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 11 maja 2021 r., sygn. akt V ACa 543/20, Lex nr 3194600). Przy czym „użyte w art. 36 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. pojęcie «rzeczywista szkoda» obejmuje także obiektywny spadek wartości nieruchomości wynikający z uniemożliwienia lub istotnego ograniczenia możliwości korzystania z niej w dotychczasowy sposób lub w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem” (m.in. wyroki SN z: 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 336/14, Lex nr 1683406; 19 listopada 2020 r., sygn. akt II CSK 63/19, Lex nr 3082405).

Należy zatem zauważyć, że roszczenia odszkodowawcze wynikające ze zdarzeń przewidzianych w art. 124 u.g.n. oraz roszczenia odszkodowawcze z tytułu tzw. szkód planistycznych, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., są instytucjami odrębnymi i różnią się od siebie pod względem zarówno źródła powstania szkody, jak i podmiotu zobowiązanego do jej naprawienia.

Źródłem tzw. szkód planistycznych jest podjęcie przez gminę aktu planistycznego, wskutek którego korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone.



W tym wypadku podmiotem zobowiązanym do naprawienia szkody jest gmina, która podjęła akt planistyczny (tj. zmieniła plan miejscowy albo wydała decyzję ustalającą lokalizację inwestycji celu publicznego). Innymi słowy, gmina jest zobowiązana do naprawienia rzeczywistych szkód będących następstwem podejmowania przez nią aktów z zakresu władztwa planistycznego. Dla dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. nie ma znaczenia, czy faktycznie dojdzie do realizacji inwestycji na terenie przeznaczonym przez gminę w planie miejscowym pod inwestycje celu publicznego. Znaczenie ma tylko to, czy wydanie aktu planistycznego wywołało skutek polegający na ograniczeniu lub istotnym utrudnieniu korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, wiążący się najczęściej z obniżeniem wartości tej nieruchomości (już choćby ze względu na samą zmianę jej przeznaczenia planistycznego i ograniczenie uprawnień właścicielskich co do sposobu korzystania z nieruchomości). Jeśli akt planistyczny wywołał negatywne skutki opisane w art. 36 ust. 1 u.p.z.p., właściciel może wystąpić do gminy – alternatywnie – albo o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, albo o wykupienie nieruchomości lub jej części. Jednak nawet jeśli właściciel nie skorzysta z tej możliwości, to nadal ma prawo żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości w momencie, gdy zdecyduje się zbyć nieruchomość (zob. art. 36 ust. 3 u.p.z.p.), o ile wystąpi z takim roszczeniem w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące (zob. art. 37 ust. 3 u.p.z.p.). Wówczas wysokość odszkodowania ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości, przy czym obniżenie wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego oraz jej wartością określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed zmianą tego planu albo faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem (zob. art. 37 ust. 1 u.p.z.p.).

Niewątpliwie celem roszczenia przewidzianego w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. jest ochrona właściciela przed negatywnymi następstwami materialnymi (w postaci obniżenia wartości nieruchomości) podjęcia przez gminy określonych decyzji co do polityki przestrzennej. Jak zauważył SN, „[z]miana planu skutkująca zmianą dotychczasowego przeznaczenia gruntu może pociągać za sobą niekorzystne dla właściciela gruntu skutki, stąd dla wyeliminowania lub zminimalizowania skutków tych władczych, wyznaczanych interesem publicznym, ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, ustawa o p.z.p. przewiduje w art. 36 i 37 szczególne uprawnienia przysługujące wymienionym w nich podmiotom” (wyrok z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II CSK 336/14, Lex nr 1683406). Ustawodawca, regulując w przepisach u.p.z.p. mechanizm naprawienia tzw. szkód planistycznych, przyjął trafne założenie, zgodnie z którym „kompensacja szkody planistycznej powinna nastąpić bezpośrednio po jej powstaniu i nie może być uwarunkowana faktyczną realizacją zamierzeń inwestycyjnych przewidzianych w akcie planistycznym. Szkada ta podlega zatem wyrównaniu bez względu na to, czy określony w planie miejscowym nowy sposób korzystania z nieruchomości i związane z nim ograniczenia zostaną urzeczywistnione w praktyce (np. inwestor posadowi na nieruchomości urządzenia techniczne), czy też pozostaną jedynie niezrealizowanymi lub oczekującymi na realizację postanowieniami aktu planistycznego” (tak w pisemnym stanowisku Rady Ministrów z 24 lutego 2022 r., s. 28 i 29). Nie ma racjonalnych przesłanek, aby wiązać roszczenia o naprawienie szkód wynikających z podjęcia przez gminy aktów planistycznych z późniejszymi zdarzeniami, w tym z wydawaniem przez starostów, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej, decyzji zezwalających na podjęcie robót budowlanych mających na celu posadzenie urządzeń infrastruktury przesyłowej oraz wykonaniem tych robót przez inwestora, nawet jeśli zdarzenia te powinny – w świetle przepisów prawa – pozostawać w zgodzie z planem miejscowym albo decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przeciwnie, uzależnienie kompensacji szkód planistycznych od zrealizowania inwestycji celu publicznego

rodziłoby taki skutek, że właściciel, który doznał tego typu szkód, musiałby oczekiwać na ich naprawienie do czasu faktycznego zakończenia robót budowlanych związanych z założeniem i przeprowadzeniem urządzeń infrastruktury przesyłowej, co zresztą mogłoby nigdy nie nastąpić, gdyby realizacja takiej inwestycji została zaniechana. Taki stan prowadziłby nie do wzmocnienia, lecz do osłabienia ochrony konstytucyjnego prawa własności.

Odszkodowanie, które może być dochodzone na podstawie art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n., obejmuje szkodę (w postaci zmniejszenia wartości nieruchomości) będącą następstwem podjęcia czynności prawnych (wydanie decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n.) i działań faktycznych (wykonanie robót budowlanych) związanych z realizacją konkretnej inwestycji celu publicznego (np. przeprowadzeniem linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia). Inne jest zatem źródło szkody uprawniającej do odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n., a inne jest źródło szkody, której naprawienie może być dochodzone na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 u.g.n. Postulowane przez skarżącą rozwiązanie, które polegałoby na umożliwieniu dochodzenia naprawienia tzw. szkód planistycznych w trybie przewidzianym art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n., prowadziłoby do rozerwania związku przyczynowego między zdarzeniem szkodzącym (źródłem szkody) a odszkodowaniem i normatywnym mechanizmem kompensacji szkody. Stan taki byłby wątpliwy z punktu widzenia wymogu racjonalności rozwiązań legislacyjnych, tym bardziej że inny jest podmiot zobowiązany do naprawienia szkód, o których mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n. (podmiotem tym jest inwestor realizujący inwestycję celu publicznego), a inny jest podmiot zobowiązany do wypłaty odszkodowania na podstawie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p. (podmiotem tym jest gmina, której akt – wydany w ramach władztwa planistycznego – stał się źródłem szkody).

Trybunał, biorąc pod uwagę powyższe odmienności dotyczące źródła i charakteru szkód mogących dotyczyć właścicieli nieruchomości w związku z szeroko pojętym procesem realizacji inwestycji celu publicznego, uznał, że rozwiązanie legislacyjne polegające na tym, że odszkodowanie za szkodę wynikającą z obniżenia wartości nieruchomości wskutek wydania przez gminę aktu planistycznego nie może być dochodzone na podstawie art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n., lecz może być dochodzone w odrębnym trybie przewidzianym w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., jest rozwiązaniem racjonalnym, uzasadnionym z uwagi na źródło i charakter szkody, a także jej bezpośredni związek z realizacją przez gminy ich władztwa planistycznego. Nie narusza ono art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji. Nie sposób bowiem uznać, że ze wskazanego wzorca kontroli miałyby wynikać konieczność zapewnienia właścicielowi możliwości dochodzenia odszkodowania za obie kategorie szkód w jednym postępowaniu. Ustawodawca, działając w granicach przysługującej mu swobody decyzyjnej, ukształtował w dwóch odrębnych ustawach dwa odrębne mechanizmy dochodzenia naprawienia szkód wynikających z zupełnie odmiennych zdarzeń, mających źródło w działaniach odmiennych podmiotów. Przy czym oba mechanizmy pozostają w funkcjonalnym związku z resztą rozwiązań legislacyjnych zawartych, odpowiednio, w u.g.n. i u.p.z.p.

Trybunał stwierdził ponadto, że skarżąca nie przedstawiła argumentów, które uzasadniałyby twierdzenie, iż uregulowanie w dwóch ustawach dwóch odrębnych trybów dochodzenia odszkodowania za szkody wynikające z różnych zdarzeń stanowi dla właściciela nieruchomości nadmierną (nieproporcjonalną) barierę, uniemożliwiającą mu dochodzenia słusznego odszkodowania.

Spory w sprawach, o których mowa m.in. w art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., a więc w sprawach dotyczących naprawienia tzw. szkód planistycznych, rozstrzygają – stosownie do art. 37 ust. 10 u.p.z.p. – sądy powszechne. Tymczasem odrębne decyzje ustalające wysokość odszkodowania, o których mowa w art. 129 ust. 5 pkt 1 u.g.n., podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Skarżąca nie udowodniła jednak, że poddanie sporów dotyczących naprawienia szkód planistycznych pod kognicję sądów powszechnych nie daje rękojmi należytej ochrony własności i efektywnego dochodzenia odszkodowania.

Trybunał wziął pod uwagę również to, że – stosownie do art. 37 ust. 3 u.p.z.p. – roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., można zgłaszać w ciągu 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Ustawodawca pozostawił zatem właścicielom czas na wystąpienie ze stosownym żądaniem.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca wskazała również na „lakoniczność regulacji”, która miałyby uniemożliwiać ustalenie, co należy rozumieć pod pojęciem obniżenia wartości nieruchomości wskutek zdarzeń, o których mowa m.in. w art. 124 u.g.n. (zob. s. 8). Skarżąca nie przytoczyła jednak szerszej argumentacji dotyczącej naruszenia konstytucyjnego standardu określoności przepisów prawa. Niezależnie od tego Trybunał stwierdził, że – w kontekście istoty problemu przedstawionego przez skarżącą – to, iż tzw. szkody planistyczne powinny być dochodzone w trybie art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p., a nie na podstawie art. 128 ust. 4 u.g.n., nie budzi wątpliwości. Kwestia ta wydaje się być dostatecznie wyjaśniona w orzecznictwie sądowym.

4.3. Trybunał, biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, orzekł zatem, że art. 128 ust. 4 zdanie trzecie u.g.n. w związku z § 43 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wyceny, rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje odszkodowania za rzeczywistą szkodę wynikającą ze zmniejszenia wartości nieruchomości wskutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego albo wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

### **Zdanie odrębne**

sędziego TK Michała Warcińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 13 czerwca 2023 r., sygn. akt SK 42/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2023 r., w sprawie o sygn. akt SK 42/21.

Wydanie wyroku w niniejszej sprawie było niedopuszczalne, dlatego postępowanie w niej podlegało umorzeniu.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK skarga konstytucyjna zawiera określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji, i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją. Tymczasem w petitum skargi wskazano ujęte związkowo przepisy ustawy oraz rozporządzenia, by w uzasadnieniu skargi stwierdzić, że przedmiotem kontroli w istocie nie są przepisy, a norma zrekonstruowana na podstawie tych przepisów. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza określanie przedmiotu kontroli związkowo; w jego orzecznictwie można także odnaleźć stwierdzenia o kontroli norm prawa. Takie operacje oraz określenia są dopuszczalne, ale tylko wtedy, gdy ostatecznie pozostają w zgodzie z art. 188 Konstytucji, w myśl którego Trybunał orzeka w sprawach hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, a nie norm prawnych. Jeżeli zatem przedmiot kontroli ujmowany jest związkowo i nazywany jest normą prawną, to jest to dopuszczalne, ale tylko pod warunkiem,

że choćby z uzasadnienia skargi można wywieść, iż przedmiotem kontroli w istocie są konkretne przepisy w wyraźnie oznaczonym zakresie. Wymaganiu temu rozpatrywana skarga nie uczyniła zadość nawet w stopniu dostatecznym. W konsekwencji przedmiot kontroli nie został w skardze określony zgodnie z wymaganiami Konstytucji i ustawy.

Ponadto, według art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK skarga konstytucyjna zawiera wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób zostały naruszone. W skardze wskazano ostatecznie jako wzorce kontroli związkowo art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, jednakże nie określono, jakie konkretnie uprawnienia, wartości czy zasady z nich wynikające zostały naruszone. Wielokrotne powtarzanie ogólników o konstytucyjnym prawie własności i jego ochronie nie spełnia wymagania wynikającego z powołanego wyżej przepisu.

Jeżeli nie określono w skardze prawidłowo wzorców kontroli, to w konsekwencji nie spełniono także wymagania wynikającego z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK, zgodnie z którym skarga konstytucyjna zawiera uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Każdy ze wskazanych braków formalnych skargi nie dopuszczał wydania wyroku w sprawie, stanowiąc wystarczającą podstawę umorzenia w niej postępowania.

Z tych względów złożyłem niniejsze zdanie odrębne.